

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:642
Datum uitspraak	27 februari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 december 2015 heeft het college beslist op een verzoek om informatie van [wederpartij] en anderen om hun op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) documenten te verstrekken.

Volledige tekst

201803580/1/A3.

Datum uitspraak: 27 februari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Culemborg,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 6 maart 2018 in zaak nr. 16/3571 in het geding tussen:

[wederpartij] en anderen

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2015 heeft het college beslist op een verzoek om informatie van [wederpartij] en anderen om hun op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) documenten te verstrekken.

Bij besluit van 8 november 2016 heeft het college het door [wederpartij] en anderen daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 10 december 2015 deels herroepen en [wederpartij] en anderen een aantal documenten verstrekt.

Bij uitspraak van 6 maart 2018 heeft de rechtbank het door [wederpartij] en anderen ingestelde beroep, voor zover gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar niet-ontvankelijk verklaard, het beroep voor zover gericht tegen het besluit van 8 november 2016 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[wederpartij] en anderen hebben de toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), verleend.

Het college heeft bij besluit van 3 juli 2018 opnieuw op het bezwaar tegen het besluit van 10 december 2015 beslist.

[wederpartij] en anderen hebben tegen dit besluit gronden ingediend.

Partijen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 februari 2019, waar het college, vertegenwoordigd door mr. S.M. Schipper, advocaat te Breda, en [wederpartij] en anderen, bijgestaan door mr. W. van Galen, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

Overwegingen

Het Wob-verzoek

1. Bij brief van 29 september 2015 hebben [wederpartij] en anderen het college verzocht om openbaarmaking van de volgende documenten:

"- alle documenten die te maken hebben met de inval/controlen door de politie, de gemeente Culemborg en de Omgevingsdienst Rivierenland, welke op 24 februari 2015 heeft plaatsgevonden, alsook het vervolg daarop, zoals het handhavingsoverleg van 25 augustus 2014, waaronder - doch niet beperkt tot - inspectierapporten, (gespreks)verslagen, notities, notulen, memo's, correspondentie en instructies van, tussen en aan (medewerkers van) de politie, de gemeente Culemborg en de Omgevingsdienst Rivierenland;

- alle documenten die betrekking hebben op de vergunningen die in het verleden zijn verleend voor het bouwen en/of gebruiken van het perceel, plaatselijk bekend [locatie] te Culemborg, waaronder - doch niet beperkt tot - aanvraagformulieren, tekeningen, constructieberekeningen, ruimtelijke onderbouwingen en de vergunningen zelf;

- alle facturen en/of aanslagen voor belastingen, leges voor aanvragen om omgevingsvergunningen inbegrepen, die de bewoners en/of gebruikers van het perceel, plaatselijk bekend [locatie] te Culemborg, sinds 1 augustus 2012 aan de gemeente Culemborg en/of de Omgevingsdienst Rivierenland, haar heffingsambtenaren inbegrepen, heeft moeten betalen, alsook betalingsbewijzen hiervan. "

Ter zitting van de Afdeling hebben [wederpartij] en anderen toegelicht dat zij het niet eens zijn met het handhavingsbeleid van de gemeente ten aanzien van de burens die op [locatie] in Culemborg wonen, dat zij twijfels hebben aan de integriteit van de ambtenaren en dat zij door het indienen van Wob-verzoeken transparantie nastreven.

Besluitvorming college

2. Het college heeft bij besluit van 10 december 2015 een aantal documenten over de controle die op 24 februari 2015 op het perceel aan de [locatie] te Culemborg heeft plaatsgevonden openbaar gemaakt. Ten aanzien van de documenten over de vergunningen die zien op het perceel aan de [locatie] heeft het college de documenten met betrekking tot de omgevingsvergunning van 1 juli 2015 aan [wederpartij] en anderen verstrekt. Het college heeft [wederpartij] en anderen over de documenten die zien op de bouwvergunning van 13

mei 2009 en de omgevingsvergunning van 8 augustus 2013 bericht dat zij deze documenten reeds in hun bezit hebben. Ten aanzien van de documenten die, kortgezegd, zien op belastingen en leges, betrekking hebbend op het perceel [locatie], heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het geen gegevens aan [wederpartij] en anderen op grond van de Wob mag verstrekken, nu voor dit soort gegevens bijzondere regelingen bestaan waarop een ander openbaarmakingregime van toepassing is.

Voor het besluit op bezwaar heeft het college een nieuwe zoekslag verricht. Van 43 documenten, genummerd A1 tot en met A43, heeft het college besloten dat deze geheel of gedeeltelijk openbaar kunnen worden gemaakt. Van 59 andere documenten, genummerd B1 tot en met B59, heeft het college de openbaarmaking geheel geweigerd. Het college heeft aan de gehele of gedeeltelijke weigering de weigeringsgronden, bedoeld in de artikelen 10, tweede lid, aanhef en onder c, d, e, g en 11 van de Wob, ten grondslag gelegd.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft, voor zover van belang, het beroep tegen het besluit van 8 november 2016 gegrond verklaard, omdat het college ten onrechte in bezwaar geen hoorzitting heeft gehouden hetgeen in strijd is met artikel 7:2 van de Awb. Volgens de rechtbank kan dit gebrek niet met artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd en dient het college een nieuw besluit te nemen.

Hogerberoepsgronden college

4. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college heeft mogen afzien van het horen van [wederpartij] en anderen. Het college voert hiertoe allereerst aan dat [wederpartij] en anderen hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord, zodat het college ingevolge artikel 7:3, aanhef en onder c, van de Awb een hoorzitting achterwege mocht laten. Het college wijst erop dat de secretaris van de bezwaarschriftencommissie naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift contact heeft opgenomen met de gemachtigde van [wederpartij] en anderen om een hoorzitting in te plannen. In reactie hierop heeft de gemachtigde telefonisch aan de secretaris medegedeeld dat een hoorzitting niet nodig werd geacht. Hieraan werden door de gemachtigde de voorwaarden verbonden dat aan het bezwaar tegemoet zou worden gekomen en dat er een proceskostenvergoeding zou worden toegekend. Volgens het college was het bij de gemachtigde van [wederpartij] en anderen genoegzaam bekend dat de secretaris over deze voorwaarden niets kon terugkoppelen. Het college wijst er voorts op dat in het advies van de bezwaarschriftencommissie is vermeld dat het college voornemens is aanvullende stukken beschikbaar te stellen aan [wederpartij] en anderen. Naar aanleiding van dit advies heeft de gemachtigde van [wederpartij] en anderen niet kenbaar gemaakt dat zijn cliënten gehoord willen worden.

Ook voert het college aan dat in het besluit op bezwaar volledig tegemoet is gekomen aan de bezwaren van [wederpartij] en anderen en dat andere belanghebbenden niet in hun belangen kunnen worden geschaad, zodat het college ingevolge artikel 7:3, aanhef en onder e, van de Awb een hoorzitting achterwege mocht laten. Het college wijst erop dat in het besluit op bezwaar nader is gemotiveerd waarom bepaalde documenten niet bestaan en derhalve niet konden worden verstrekt. Ook is in het besluit op bezwaar gemotiveerd waarom bepaalde weigeringsgronden zich tegen openbaarmaking van de verzochte documenten verzetten.

Het college betoogt voorts dat, indien en voorzover er al sprake was van een schending van artikel 7:2 van de Awb, dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb gepasseerd had kunnen en moeten worden. Het college voert ter onderbouwing aan dat [wederpartij] en

anderen in de beroepsprocedure voldoende de gelegenheid hebben gekregen om hun standpunten naar voren te brengen. Bovendien zijn zij niet benadeeld door het achterwege laten van een hoorzitting, omdat het college geen documenten kan verstrekken die niet bestaan, aldus het college.

Wettelijk kader: Awb

5. Artikel 6:22, van de Awb luidt: "Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld."

Artikel 7:2, eerste lid, luidt: "Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord."

Artikel 7:3 luidt: "Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien:

[...]

c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord,

[...]

e. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Oordeel Afdeling

6. Vaststaat dat de secretaris van de bezwaarschriftencommissie telefonisch contact heeft gehad met de gemachtigde van [wederpartij] en anderen. Partijen verschillen van mening over hetgeen tijdens dit telefonisch contact precies is gezegd. Nu de inhoud van dit contact op geen enkele wijze is vastgelegd en aldus niet meer te achterhalen is wat er precies is gezegd, en de bewijslast omtrent de gebleken toestemming bij het college berust, heeft het college onvoldoende aannemelijk gemaakt dat [wederpartij] en anderen uitdrukkelijk hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord. Het college mocht dan ook niet ingevolge

artikel 7:3, aanhef en onder c, van de Awb een hoorzitting achterwege laten.

Naar het oordeel van de Afdeling mocht het college evenmin op grond van artikel 7:3, aanhef en onder e, van de Awb een hoorzitting achterwege laten. [wederpartij] en anderen hebben in het bezwaarschrift aangevoerd dat veel documenten ontbreken en dat de gehele of gedeeltelijke weigering om documenten openbaar te maken geen stand kan houden. In het besluit op bezwaar heeft het college medegedeeld meer documenten te hebben aangetroffen, maar heeft het vervolgens openbaarmaking daarvan geheel of gedeeltelijk geweigerd. Van volledige tegemoetkoming is daarom geen sprake, zodat het college niet ingevolge artikel 7:3, aanhef en onder e, van de Awb een hoorzitting achterwege mocht laten.

De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college in strijd met artikel 7:2 van de Awb heeft gehandeld. Er bestond geen rechtsplicht voor de rechtbank om toepassing te geven aan artikel 6:22 van de Awb.

Het betoog faalt.

Conclusie hoger beroep college

7. Het hoger beroep van het college is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd.

Nieuw besluit op bezwaar 3 juli 2018

8. Bij besluit van 3 juli 2018 heeft het college gevolg gegeven aan de aangevallen uitspraak en opnieuw op het bezwaar van [wederpartij] en anderen tegen het besluit van 10 december 2015 beslist. Het college heeft het bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 10 december 2015 gedeeltelijk herroepen. Het college heeft daarbij een aantal aanvullende documenten in de beoordeling betrokken. Van 43 documenten, genummerd A1 tot en met A43, heeft het college besloten dat deze geheel of gedeeltelijk openbaar kunnen worden gemaakt. Van 38 documenten, genummerd B1 tot en met B38, heeft het college openbaarmaking geheel geweigerd. Van 20 documenten, genummerd C1 tot en met C20, heeft het college zich op het standpunt gesteld dat deze documenten reeds openbaar zijn gemaakt bij een ander besluit op bezwaar dat betrekking heeft op een ander Wob-verzoek van [wederpartij] en anderen. Voor zover bij dat besluit documenten zijn geweigerd openbaar te maken, loopt er thans een procedure bij de rechtbank en dient de weigering daar aan de orde te worden gesteld, aldus het college.

Wettelijk kader: Wob

9. Artikel 3, tweede lid, van de Wob luidt: "De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen."

Artikel 10, tweede lid, luidt: "Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...]

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[...]

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Artikel 11, eerste lid, luidt: "In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen."

Beroepsgronden [wederpartij] en anderen

A-documenten

10. [wederpartij] en anderen betogen over de documenten met nummer A1 tot en met A43 dat het college ten onrechte openbaarmaking op grond van de artikelen 3, tweede lid, 10, tweede lid, aanhef en onder e, en 11 van de Wob heeft geweigerd. Zij voeren aan dat zij de documenten niet hebben kunnen inzien en dat het voor hen derhalve niet inzichtelijk is

waarom bepaalde documenten niet onder de reikwijdte van hun Wob-verzoek vallen en om die reden op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wob buiten beschouwing zijn gelaten. Over de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob voeren zij aan dat het algemeen belang om de namen van ambtenaren en anderen te openbaren zwaarder dient te wegen dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van deze mensen, zodat deze weigeringsgrond geen stand houdt. In dit verband wijzen zij er onder meer op dat de integriteit van de betrokken ambtenaren ter discussie staat. Ook wijzen zij erop, onder verwijzing naar drie kranten-/internetartikelen, dat een bepaalde ambtenaar van de gemeente regelmatig in de openbaarheid treedt.

Over de weigeringsgrond van artikel 11 van de Wob voeren [wederpartij] en anderen aan dat zij de geheime documenten niet hebben kunnen inzien en derhalve niet weten of deze weigeringsgrond terecht is toegepast.

10.1. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis genomen van de door het college overgelegde A-documenten. Deze documenten, die voor een groot deel openbaar zijn gemaakt, betreffen hoofdzakelijk e-mails tussen verschillende ambtenaren met betrekking tot handhavingsacties aangaande het perceel [locatie]. De Afdeling volgt het standpunt van het college dat een deel van de informatie in de A-documenten buiten de reikwijdte van het Wob-verzoek valt. Het college heeft deze informatie dan ook terecht geweigerd openbaar te maken.

Over de weigering van het college om de namen van ambtenaren openbaar te maken, omdat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob zich daartegen verzet, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 31 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:321](#), heeft overwogen, verzet het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich tegen openbaarmaking van namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij de indiener van het desbetreffende Wob-verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt. Het gaat in deze zaak om de namen van ambtenaren die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden. De enkele omstandigheid dat de naam van een van de ambtenaren incidenteel in een kranten-/internetartikel is verschenen, maakt dat niet anders. [wederpartij] en anderen hebben voorts niet aannemelijk gemaakt dat het belang van de openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de desbetreffende ambtenaren. Het college heeft dan ook openbaarmaking van de namen van de ambtenaren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob mogen weigeren.

De Afdeling volgt het standpunt van het college dat een beperkt gedeelte van de A-documenten persoonlijke beleidsopvattingen, opgesteld ten behoeve van intern beraad, bevat, zodat het college deze informatie terecht op grond van artikel 11 van de Wob heeft geweigerd.

De conclusie is dat de gedeeltelijke weigering van het college om de A-documenten openbaar te maken in stand blijft.

Het betoog van [wederpartij] en anderen faalt.

11. [wederpartij] en anderen betogen dat het college ten onrechte heeft nagelaten een aantal bijlagen, behorend bij de A-documenten, openbaar te maken. Zij verwijzen specifiek naar de documenten met nummer A1, A2, A7, A15, A18, A19, A27, A28, A33.

11.1. De A-documenten met nummer A1, A2, A15, A18, A19 en A33 bevatten, anders dan

[wederpartij] en anderen stellen, geen bijlagen. Over de bijlagen bij de A-documenten met nummer A7, A27 en A28 overweegt de Afdeling als volgt. In de aanbestedingsbrief van het college bij het overleggen van deze bijlagen heeft het college medegedeeld dat de bijlagen bij document A7 uit drie bijlagen bestaan. Bijlagen A7-A en A7-B betreffen, anders dan in document A7 is genoemd, verslagen van 16 december 2014. Bijlage A7-A is hetzelfde document als A43. Het college heeft dit document, behoudens de namen van de betrokken ambtenaren, openbaar gemaakt. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor in overweging 10.1 is overwogen, heeft het college openbaarmaking van deze namen mogen weigeren. Bijlage A7-B heeft het college evenzeer mogen weigeren nu dit document geen betrekking heeft op de in het Wob-verzoek genoemde bestuurlijke aangelegenheid. Bijlage A7-C is reeds bij document A7 geheel openbaar gemaakt. De bijlage bij A27 betreft eveneens hetzelfde document als document A43. Zoals hiervoor is overwogen, heeft het college openbaarmaking van de namen van de daarin genoemde ambtenaren mogen weigeren. De bijlage bij A28 betreft een kaart die ook bij document A7 en A10 is gevoegd en die reeds openbaar is gemaakt. Het college heeft overigens ter zitting van de Afdeling toegezegd de bijlage van document A28 aan [wederpartij] en anderen te zullen verstrekken. De conclusie is dat de gedeeltelijke weigering om de bijlagen bij de A-documenten openbaar te maken in stand blijft.

Het betoog van [wederpartij] en anderen faalt.

B-documenten

12. [wederpartij] en anderen betogen over de B-documenten dat het college ten onrechte openbaarmaking op grond van de artikelen 3, tweede lid, 10, tweede lid, aanhef en onder d, e, g en 11 van de Wob heeft geweigerd. Zij voeren aan dat zij de B-documenten niet hebben kunnen inzien en dat het voor hen derhalve niet inzichtelijk is waarom bepaalde documenten niet onder de reikwijdte van hun Wob-verzoek vallen en om die reden op grond van artikel 3 van de Wob buiten beschouwing zijn gelaten.

Over de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob voeren [wederpartij] en anderen aan dat het college onvoldoende heeft geconcretiseerd op welke wijze het belang van inspectie, controle en toezicht door openbaarmaking van de verzochte documenten zal worden geschaad. Zij wijzen erop dat zich bijzondere omstandigheden moeten voordoen alvorens een beroep op deze weigeringsgrond kan worden gedaan. Volgens hen heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat deze zich voordoen. Zij wijzen er voorts op dat het college niet heeft toegelicht dat openbaarmaking van de documenten ertoe leidt dat burgers kennis over de werkwijze van diverse bestuursorganen verkrijgen en hun gedrag daarop zullen aanpassen. Bovendien heeft het college al een aantal documenten openbaar gemaakt waaruit de werkwijze van diverse bestuursorganen blijkt, zoals de handhavingsnota en het Draaiboek Integrale Handhaving 2015.

Over de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob voeren [wederpartij] en anderen onder meer aan dat het algemeen belang om de namen van ambtenaren en anderen te openbaren zwaarder dient te wegen dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van deze mensen, zodat deze weigeringsgrond niet stand houdt.

Over de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob voeren [wederpartij] en anderen onder meer aan dat het standpunt van het college dat documenten niet openbaar kunnen worden gemaakt, omdat de spanning tussen de bewoners van het perceel [locatie] en de bewoners van omliggende percelen zal toenemen geen reden tot

weigering mag zijn. In dat verband wijzen zij erop dat de gemeente en de politie juist hebben bewerkstelligd dat de spanning in de omgeving is toegenomen.

Over de weigeringsgrond van artikel 11 van de Wob voeren zij aan dat zij de documenten niet hebben kunnen inzien en derhalve niet weten of deze weigeringsgrond terecht is toegepast.

[wederpartij] en anderen betogen voorts over de B-documenten dat het college ten onrechte, en in afwijking van het advies van de bezwaarschriftencommissie, openbaarmaking in het geheel heeft geweigerd. Zij voeren daartoe aan dat het college ten onrechte het standpunt heeft ingenomen dat na het weglakken van de passages die onder de uitzonderingsgronden van de Wob vallen, slechts informatie over blijft die geen betekenis meer heeft en om die reden niet openbaar hoeft te worden gemaakt. Volgens [wederpartij] en anderen is het niet aan het college om te bepalen of de resterende informatie van betekenis is.

12.1. Ter zitting van de Afdeling hebben [wederpartij] en anderen medegedeeld dat het hen niet te doen is om informatie die betrekking heeft op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Voor zover het college die informatie op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wob heeft geweigerd, verzetten zij zich daar niet tegen, zodat die weigering in stand blijft.

12.2. De Afdeling stelt na kennisneming van de B-documenten vast dat ook deze documenten hoofdzakelijk e-mails tussen verschillende ambtenaren met betrekking tot handhavingsacties aangaande het perceel [locatie] betreffen. De Afdeling volgt het standpunt van het college dat een deel van de informatie in de B-documenten buiten de reikwijdte van het Wob-verzoek valt. Het college heeft dan ook terecht geweigerd deze informatie openbaar te maken.

De Afdeling stelt voorts vast dat een deel van de geweigerde informatie in de B-documenten ziet op strategieën over de te ondernemen handhavingsacties aangaande het perceel [locatie]. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college openbaarmaking van deze informatie op grond van artikel 10, aanhef en onder d, van de Wob mogen weigeren. Hiertoe wordt overwogen dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat openbaarmaking van deze strategieën toekomstige handhavingsacties ten aanzien van dit perceel zal bemoeilijken en opsporingsambtenaren hun toezichthoudende taak niet naar behoren zullen kunnen uitoefenen. Dat de handhavingsnota en het Draaiboek Integrale Handhaving 2015 wel openbaar zijn, doet hieraan niet af aangezien in die documenten het handhavingsbeleid van de gemeente in het algemeen wordt beschreven en niet specifiek ten aanzien van het perceel dat hier in geding is. Het college heeft voorts gemotiveerd uiteengezet dat de gemeente voor zijn toezichthoudende en handhavende taak deels afhankelijk is van de informatie die zij van haar burgers ontvangt en dat burgers in de toekomst terughoudendheid zullen betrachten bij het verstrekken van informatie aan opsporingsambtenaren indien informatie daarover openbaar wordt gemaakt. De Afdeling is het daarmee eens.

De Afdeling overweegt voorts, onder verwijzing naar hetgeen zij onder 10.1 heeft overwogen, dat het college openbaarmaking van de namen van de ambtenaren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob heeft mogen weigeren.

Het college heeft evenzeer informatie uit de B-documenten op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob mogen weigeren. Hiertoe overweegt de Afdeling dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat openbaarmaking van informatie ertoe zal leiden dat de spanningen in de omgeving van [locatie] zullen toenemen en dat dit tot onevenredige benadeling kan leiden bij omwonenden alsook bij de gemeente.

Voorts volgt de Afdeling het standpunt van het college dat een beperkt gedeelte van de B-documenten persoonlijke beleidsopvattingen, opgesteld ten behoeve van intern beraad, bevat, zodat het college deze informatie terecht op grond van artikel 11 van de Wob heeft geweigerd.

De Afdeling stelt verder vast dat na toepassing van de hiervoor genoemde weigeringsgronden op de B-documenten slechts standaardgegevens, zoals de opmaak van een e-mail, disclaimers en paginanummers, resteren die iedere zelfstandige betekenis ontberen. Het college was niet gehouden deze informatie te verstrekken (vergelijk de uitspraak van 12 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:187](#)).

De conclusie ten aanzien van de B-documenten is dat het college openbaarmaking in het geheel heeft mogen weigeren.

Het betoog van [wederpartij] en anderen faalt.

C-documenten

13. [wederpartij] en anderen betogen over de documenten met nummer C1 tot en met C20 dat deze, anders dan het college stelt, ook onder het Wob-verzoek van 29 september 2015 vallen. Dit betekent dat deze documenten ook in deze procedure aan de orde zijn.

13.1. Ter zitting van de Afdeling heeft het college medegedeeld zich niet langer op het standpunt te stellen dat de C-documenten niet onder het Wob-verzoek van 29 september 2015 vallen en dat deze documenten derhalve ook in deze procedure aan de orde zijn.

Het betoog van [wederpartij] en anderen slaagt.

14. Het beroep is gegrond. Het besluit op bezwaar van 3 juli 2018 dient te worden vernietigd. De Afdeling zal hierna aan de hand van een beoordeling van hetgeen [wederpartij] en anderen hebben aangevoerd over de gedeeltelijke weigering om de C-documenten openbaar te maken bezien of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van dit besluit in stand te laten.

15. [wederpartij] en anderen betogen dat het college ten onrechte openbaarmaking van de C-documenten op grond van de artikelen 3, 10, tweede lid, aanhef en onder c, d, e, g en 11 van de Wob heeft geweigerd. Hetgeen zij over die weigeringsgronden hebben aangevoerd in het kader van de A- en B-documenten geldt overeenkomstig voor de C-documenten, aldus [wederpartij] en anderen. Daarnaast betogen zij dat het college ten onrechte heeft nagelaten een aantal bijlagen, behorend bij de C-documenten openbaar te maken. Zij verwijzen specifiek naar de documenten met nummer C1, C6, C8, C9, C10, C15, C16, C17, C18, C20.

15.1. De Afdeling stelt na kennisneming van de C-documenten vast dat ook deze documenten hoofdzakelijk e-mails tussen verschillende ambtenaren met betrekking tot handhavingsacties aangaande het perceel [locatie] betreffen. De Afdeling is van oordeel dat het college openbaarmaking op grond van de artikelen 3, 10, tweede lid, aanhef en onder c, d, e, g en 11 van de Wob heeft mogen weigeren. Voor de motivering verwijst de Afdeling naar hetgeen zij in 10.1 en 12.2. over de weigeringsgronden bij de A- en B-documenten heeft overwogen.

Over de bijlagen bij de C-documenten overweegt de Afdeling als volgt. De bijlage bij C1 betreft een hyperlink naar bestanden die via WeTransfer kunnen worden gedownload. Het college heeft gemotiveerd uiteengezet niet meer te beschikken over deze bestanden, die overigens door [wederpartij] en anderen zelf aan het college zijn toegezonden. De hyperlink was reeds verlopen. Document C6 bevat, anders dan [wederpartij] en anderen stellen, geen

bijlage. In dit document wordt door ambtenaren gesproken over een "formele bevestiging van het verhaal". De formele bevestiging betreft echter de e-mail van 9 oktober 2014 die op 13 oktober 2014 is doorgestuurd en die zich onder document C6 bevindt. De bijlagen bij documenten C8 en C9 betreffen foto's die door [wederpartij] en anderen zelf aan het college zijn verstrekt. [wederpartij] en anderen hebben het standpunt van het college dat deze foto's geen betrekking hebben op de in het Wob-verzoek genoemde bestuurlijke aangelegenheid niet gemotiveerd betwist. De bijlagen bij C10 behoren bij een e-mailwisseling tussen ambtenaren en behoren bij een brief van 26 maart 2015 betreffende een voornemen tot handhaving. Deze brief van 26 maart 2015 is reeds openbaar gemaakt bij het besluit van 10 december 2015. De controlerapporten en foto's waarnaar wordt verwezen in document C10 zijn opgenomen in documenten A3 en A4 en A42. A3 en A4 zijn door het college geheel openbaar gemaakt. Document A43 is, behoudens de namen van ambtenaren, grotendeels openbaar gemaakt. Zoals in overweging 10.1 is overwogen, heeft het college openbaarmaking van de namen van de ambtenaren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob mogen weigeren. Documenten C15 en C16 bevatten, anders dan [wederpartij] en anderen stellen, geen bijlagen.

De documenten C17, C18 en C20 betreffen een e-mailwisseling tussen ambtenaren waarin wordt gesproken over een concept-voornemen tot handhaving, een reactie op een zienswijze en een zienswijze van een derde. Het concept-voornemen tot handhaving en de zienswijze van een derde zijn opgenomen in documenten A39, A40 en A41 en zijn door het college, behoudens de namen van ambtenaren, grotendeels openbaar gemaakt. Zoals in overweging 10.1 is overwogen, heeft het college openbaarmaking van de namen van de ambtenaren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob mogen weigeren. Wat betreft de reactie op de zienswijze heeft het college onbetwist gesteld dat deze reeds in een andere procedure, waarbij [wederpartij] en anderen zijn betrokken, openbaar is gemaakt.

De conclusie is dat het college de bijlagen bij de C-documenten gedeeltelijk heeft mogen weigeren.

Het betoog van [wederpartij] en anderen faalt.

16. Nu het college de C-documenten gedeeltelijk heeft mogen weigeren, ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit op bezwaar van 3 juli 2018 in stand te laten.

Conclusie

17. De conclusie is dat het hoger beroep van het college ongegrond is en dat de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd. Het beroep van [wederpartij] en anderen tegen het besluit van 3 juli 2018 is gegrond. Dat besluit dient, voor zover het de C-documenten betreft, te worden vernietigd. De Afdeling zal bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven.

18. Het college dient op na te volgen wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank van 6 maart 2018 in zaak nr. 16/3571, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep van [wederpartij] en anderen tegen het besluit van 3 juli 2018 gegrond;

III. vernietigt, voor zover het de C-documenten betreft, het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Culemborg van 3 juli 2018, kenmerk GEM - 1631256 / 40853;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Culemborg tot vergoeding van bij [wederpartij] en anderen in verband met de behandeling van het hoger beroep en het beroep van rechtswege opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.536,00 (zegge: vijftienhonderdzesendertig euro) geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Culemborg € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) aan griffierecht wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Borman w.g. Soffner
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 februari 2019

818.